



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2015 r.

Poz. 3807

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.114.6.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Rady Gminy Przeworno z dnia 21 sierpnia 2015 r. Nr X/36/15 w sprawie określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Gminie Przeworno.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 sierpnia 2015 r., działając na podstawie art. 14 ust. 5 i ust. 7 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594), Rada Gminy Przeworno podjęła uchwałę Nr X/36/15 w sprawie określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Gminie Przeworno, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 28 sierpnia 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Przeworno określiła opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Gminie Przeworno, tj. opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolu i innych formach wychowania przedszkolnego oraz oddziałach przedszkolnych w szkole podstawowej (§ 2 uchwały). Rada określiła także warunki częściowego i całkowitego zwolnienia z tych opłat (§ 3 oraz § 5 uchwały). W § 4 uchwały Rada Gminy Przeworno określiła odpłatne świadczenia, obejmujące zajęcia opiekuńczo-wychowawcze oraz dydaktyczne, wymieniając je w otwartym katalogu, posługując się zwrotem „w szczególności”.

Tymczasem zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1, ust. 5a, ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty: „5. Rada gminy: 1) określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę: a) publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2,) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2; 2) może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w pkt 1. (...). 5a. Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1, nie może być wyższa niż

1 zł za godzinę zajęć (...) 7. Do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej stosuje się odpowiednio ust. 2, 5 i 6.”.

Artykuł 6 ustawy o systemie oświaty w ust. 1 definiuje pojęcie przedszkola publicznego: „Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które: 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego; 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie; 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności; 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem ust. 6.”.

Z powyższych przepisów wynika w sposób jasny i nie budzący żadnych wątpliwości, że rada gminy ma uprawnienia jedynie do ustalenia wysokości opłat oraz ustalenia ilości godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Skoro czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki nie może być krótszy niż 5 godzin, to rada gminy może tylko ustalić czas dłuższy i jest to jedyne jej uprawnienie dotyczące ustalania tego czasu (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 10/14). Gdyby intencją ustawodawcy było ponadto upoważnienie rady gminy do ustalania wykonywanych w przedszkolu rodzajów świadczeń w zakresie nauczania, wychowania i opieki (w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy), to wprost dałby temu wyraz w przepisach ustawy, czego niewątpliwie nie uczynił.

Przepis art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty zawierający delegację do ustalenia przez organ prowadzący wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne odwołuje się do art. 6 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Określa on bowiem ramy tych świadczeń. W stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 września 2010 r. opłaty te ustalane są za czas przekraczający bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę określony przez organ prowadzący. Przy czym czas bezpłatnych świadczeń nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie. Należy jednak zwrócić uwagę, że do dnia 1 września 2010 r. zakres bezpłatnych świadczeń udzielanych przez przedszkole publiczne odwoływał się do bezpłatnego nauczania i wychowania w zakresie, co najmniej podstaw programowych wychowania przedszkolnego (pierwotnie minimum programowego wychowania przedszkolnego). Przy czym stosownie do § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, z późn. zm.) dzienny czas pracy przedszkola przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego był nie krótszy niż 5 godzin dziennie. Jak czytamy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt III SA/Kr 85/14) „Inne były granice upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w jego brzmieniu po dniu 1 września 2010 r. w związku z wejściem w życie art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991). (...) Poprzednia regulacja prawna, dotycząca bezpłatnych świadczeń udzielanych przez przedszkola odwoływała się bowiem do bezpłatnego nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego, przy czym – stosownie do § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.) - dzienny czas pracy przedszkola przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, był nie krótszy niż 5 godzin dziennie.”. Na tle ówczesnie regulowanej kwestii bezpłatności świadczeń udzielanych przez przedszkola publiczne wypracowane zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko o konieczności wskazania zarówno konkretnych świadczeń, które podlegają opłacie, jak i starannej kalkulacji ekonomicznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 16 marca 2010 r., sygn. I OSK 1646/09; z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. I OSK 457/10; z dnia 15 października 2010 r., sygn. I OSK 1386/10, [w:] CBOSA). Obowiązek precyzowania przez rady gmin świadczeń udzielanych przez przedszkola ponad podstawę programową i wysokości tych opłat odpowiadających każdemu z tych świadczeń był niezbędny, bowiem tylko tak istniała możliwość weryfikacji, czy faktycznie opłatą nie są objęte świadczenia, które ustawowo są bezpłatne. Ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991) dokonana została nowelizacja m.in. art. 6 i art. 14 ust. 5, która wprowadziła zasadę, że co najmniej 5 godzin dziennie przedszkole świadczy swoje usługi bezpłatnie. W tym czasie powinno realizować podstawy programowe wychowania przedszkolnego. Jednakże w pozostałym czasie też może ten program realizować, ale podlega on już opłacie. Porównując te dwa rozwiązania prawne można stwierdzić, że do dnia 1 września 2010 r. bezpłatne były świadczenia

związane z realizacją przez przedszkole publiczne podstawy programowej wychowania przedszkolnego, a po tym dniu świadczenia udzielane w określonym przez organ czasie, nie mniej niż 5 godzin dziennie. W związku z powyższym po nowelizacji ustawy o systemie oświaty zakres bezpłatnych świadczeń, udzielanych przez przedszkole publiczne nie jest już powiązany z bezpłatnym nauczaniem i wychowaniem w zakresie co najmniej podstaw programowych wychowania przedszkolnego (jak było poprzednio), a związany jest wyłącznie z czasookresem pobytu dziecka w przedszkolu (por. wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2214/13). W aktualnym zatem stanie prawnym przy ustalaniu opłat w trybie art. 14 ust. 5 ustawy nie ma już znaczenia jakie świadczenia, czy to związane z realizacją podstawy programowej, czy też z nią niezwiązane, będą realizowane w czasie nieobjętym bezpłatnym pobytem w przedszkolu.

Trzeba wskazać, że w świetle cyt. wyżej art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty brak jest podstaw do ustalania wykonywanych w przedszkolu świadczeń w zakresie zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz dydaktycznych (§ 4 uchwały).

Zakres pracy wychowawczo-dydaktycznej i opiekuńczej danego przedszkola określa jego statut (art. 60 ust. 1 ustawy), który stanowi podstawę do opracowania programu wychowawczego, a także ramowego rozkładu dnia, który obliguje nauczyciela danego oddziału do ustalenia szczegółowego rozkładu dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci oraz oczekiwań rodziców. Zgodnie z treścią § 9 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.) "Organizację pracy przedszkola określa ramowy rozkład dnia ustalony przez dyrektora przedszkola (...). Na podstawie ramowego rozkładu dnia nauczyciel (nauczyciele), któremu powierzono opiekę nad danym oddziałem, ustala dla tego oddziału szczegółowy rozkład dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci.". Zapisy te znajdują umocowanie w art. 34b zdanie 1 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego organ prowadzący szkołę lub placówkę, a w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej również organ sprawujący nadzór pedagogiczny, mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. Niewątpliwie „uprawnienie” rady gminy do ustalania wykonywanych w przedszkolu rodzajów świadczeń w zakresie nauczania, wychowania i opieki, nie wynika z żadnego przepisu prawa, zatem zapis analizowanej uchwały pozostaje również w sprzeczności z tym przepisem ustawy. W aktualnym stanie prawnym zbędne jest wymienianie w uchwale rady gminy szczegółowych świadczeń, za które określa ona opłaty. Obecnie bowiem nie ma już wątpliwości, że przedszkole musi realizować odpowiedni program wychowawczo-dydaktyczny i sprawować nad dziećmi opiekę.

Ustawa o systemie oświaty w art. 14 ust. 5 pkt 1 upoważnia radę gminy do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym minimalny bezpłatny wymiar zajęć oraz publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych. Tak więc Rada Gminy Przeworno upoważniona jest do określenia jedynie wysokości opłat i to tylko w czasie przekraczającym minimalny bezpłatny wymiar zajęć i nie posiada podstaw prawnych do regulacji poza upoważnieniem ustawowym.

Należy zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co wzmacnia nałożony na gminę konstytucyjny obowiązek działania w granicach wyznaczonych przez ustawę, gdyż skutek wejścia w życie przedmiotowej uchwały ma zastosowanie do nieograniczonego kręgu adresatów. Jednakże wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte art. 94 Konstytucji RP muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji RP. Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnętrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa, w tym wypadku art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Ponadto § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

Podkreślić trzeba, iż przedszkole realizując zarówno bezpłatne minimalne 5 godzinne wychowanie przedszkolne, jak i zajęcia ponad ten okres, realizuje nauczanie, wychowanie i opiekę nad dziećmi. Tak więc określanie zakresu usług przedszkola w uchwale nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Na stanowisku takim stanął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 16 października 2013 r. (sygn. akt III SA/Łd 340/13): „W aktualnym stanie prawnym przy ustalaniu opłat w trybie art. 14 ust. 5 u.s.o. nie ma już znaczenia, jakie konkretnie świadczenia - w szczególności: związane z realizacją podstawy programowej, czy też nie - będą realizowane w czasie nieobjętym bezpłatnym pobytem w przedszkolu. W konsekwencji całkowicie zbędne i nieoperatywne stało się odwoływanie przy konstruowaniu opłat w uchwałach wydawanych na podstawie powołanego przepisu do wcześniej relewantnego rozróżnienia na świadczenia udzielane w ramach podstawy programowej (dotychczas bezpłatne) i świadczenia inne, niemieszczące się w tej podstawie (za które można było naliczać opłaty). Obecnie uchwała rady gminy powinna jednoznacznie określać czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki zapewniany przez przedszkole publiczne, nie krótszy niż 5 godzin dziennie, oraz wysokość opłat za pozostały czas, już "płatnego" nauczania, wychowania i opieki (a ściślej: stawkę opłat za jednostkę tego czasu, np. 1 godzinę).”.

Zdaniem Organu Nadzoru ze względu na to, iż zapis § 4 uchwały istotnie narusza art. 14 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zasadne i celowe jest stwierdzenie jego nieważności.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:
J. Bronowicka